

# Tesis de Maestría

*de Ana María Valle*

## Maestría en Ciencia de la Legislación



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR  
Director de Tesis:

Dr. Alberto R. Dalla Vía

Una firma manuscrita en tinta, que parece ser la del Dr. Alberto R. Dalla Vía, ubicada en la parte inferior derecha de la página.

# Manual de Recomendaciones de

## Técnica Legislativa

- una visión comparada -



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

Año 2005

## INDICE

### **PARTE I: LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y SUS PROBLEMAS:**

<b>ENFOQUE DE CIENCIA DE LA LEGISLACION</b>	8
<b>EL ESTADO, EL ORDEN JURÍDICO Y LA SOCIEDAD</b>	9
<b>GENERACION, PROLIFERACION Y COMPLEJIDAD NORMATIVA</b>	10
Generadores de legislación en la Argentina	10
Proliferación y calidad normativa	11
La jerarquía de las normas: su complejidad a partir de 1994	13
Los avatares políticos	14
<b>¿QUIEN LEGISLA?</b>	15
Pérdida de poder legislativo por parte del Congreso	16
Modelos de legislación	17
Modelos de redacción	17
El modelo de británico de redacción concentrada	18
El modelo alemán de redacción difusa	19
Modelo de redacción difusa en la Argentina	16
<b>EL LENGUAJE NATURAL Y LOS TEXTOS NORMATIVOS</b>	23
El lenguaje natural	23
El texto normativo	24
Requisitos de los textos normativos	24
1. La comprensibilidad	24
2. La claridad	26
3. El principio de legalidad	26
Publicidad del mensaje legislativo	27
Defectos reiterados en la redacción de textos normativos	27
Consecuencias de los defectos de redacción legislativa	29
<b>LOS MANUALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA</b>	31
¿Para qué sirve un Manual de Recomendaciones?	31
Destinatarios del Manual	32
Jerarquía normativa de las reglas	32
La tarea de la elaboración de las recomendaciones	32
<b>LAS RECOMENDACIONES</b>	36
Las recomendaciones y su comparación	36
Las recomendaciones y sus ejemplos	37
La denominación	38
El fundamento de las recomendaciones	38
<b>CONCLUSIONES</b>	44
<b>PALABRAS FINALES</b>	46
<b>DOCUMENTOS ANALIZADOS EN LA COMPARACIÓN</b>	47

<i>Manual de Técnica Legislativa</i>	48
<i>Reglas y Sugerencias regionales</i>	50
<i>Reglas Prácticas de Técnica Legislativa</i>	54
<i>Introducción a la Técnica Legislativa</i>	55
<i>Fundamentos de Técnica Legislativa</i>	57
<i>Manual de Estilo</i>	59
<i>Protocolo de Redacción canadiense</i>	61
<i>Reglas ucranianas</i>	63
<i>Informe Rescigno</i>	66
<i>Decreto 333/85</i>	68
<i>Propuesta de modificación de las reglas y sugerencias regionales</i>	75
<i>Directrices de GRETEL</i>	79
 <b>PARTE II: LAS RECOMENDACIONES Y SU COMPARACION</b>	 81
<b>TITULO 1. RECOMENDACIONES PARA LA ENUNCIACION DEL TEXTO</b>	82
<b>ESTILO</b>	82
<b>ESTRUCTURA</b>	84
<i>Elementos formales del texto normativo</i>	84
<i>Secuencia normativa de un ordenamiento orgánico</i>	88
<i>El artículo</i>	93
<i>Sumario de los epígrafes</i>	97
<i>Los incisos</i>	100
<i>Divisiones internas del inciso (subincisos)</i>	103
<i>Anexos</i>	105
<i>Título de los anexos</i>	107
<i>Divisiones internas de los anexos</i>	108
<i>Divisiones del texto de nivel superior al artículo</i>	108
<i>Título del texto normativo</i>	112
<i>Título de textos que modifican textos anteriores</i>	114
<i>Títulos de textos normativos que internalizan la normativa comunitaria     o que aprueban tratados internacionales</i>	115
<b>CARACTERÍSTICAS TEMÁTICAS</b>	115
<i>Homogeneidad terminológica entre título y texto</i>	115
<i>Homogeneidad material del texto y de cada una de las divisiones</i>	115
<i>Normas intrusas</i>	115
<b>TÍTULO 2. RECOMENDACIONES GRAMATICALES</b>	118
<b>CAPITULO 2. 1 RECOMENDACIONES SINTÁCTICAS</b>	118
<b>BREVEDAD DE LAS ORACIONES</b>	118
<b>CONTENIDO NORMATIVO DE LAS PROPOSICIONES</b>	119
<b>SIGNIFICADO SINTÁCTICO DE LAS CONJUNCIONES</b>	120
<b>CONJUNCIONES CONDICIONALES</b>	120



CARÁCTER TAXATIVO O EJEMPLIFICATIVO,	
ACUMULATIVO O ALTERNATIVO DE LAS ENUMERACIONES	121
TÍTULO 2. RECOMENDACIONES GRAMATICALES (continuación)	122
CAPÍTULO 2.2 RECOMENDACIONES NORMATIVAS	122
USO DE LOS VERBOS	122
Verbos auxiliares	123
Forma pasiva de los verbos	124
USO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	125
ESCRITURAS DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	126
USO DE LAS LETRAS MAYÚSCULAS	127
ESCRITURA DE LOS NÚMEROS EN GENERAL	129
Fechas	130
Expresión de montos	131
FORMA DE DESIGNAR ORGANISMOS COMPETENTES	131
SIGNOS DE PUNTUACIÓN Y OTROS SIGNOS DE USO CORRIENTE	131
SÍMBOLOS CONVENCIONALES DE UNIDAD DE MEDIDA O MONETARIA	137
SÍMBOLOS CONVENCIONALES PROPIO DE LENGUAJES	
TÉCNICO O CIENTÍFICO	138
CITA DE TEXTOS NORMATIVOS	138
Estructura de la cita	140
Escritura de la cita	140
Cita de divisiones de textos comunitarios o internacionales	143
REFERENCIAS	143
Referencias internas	144
Referencias a divisiones superiores al artículo	145
Referencia al artículo o a divisiones inferiores al artículo	145
Referencia externa	145
Referencia expresa del artículo al anexo	145
Referencia a textos modificados	147
Referencias a textos antiguos y difíciles de hallar	148
TÍTULO 3. RECOMENDACIONES PARA LA SELECCIÓN LÉXICA	149
ADVERBIOS DE NEGACIÓN	149
SIGNIFICADO SINTÁCTICO DE LAS CONJUNCIONES	149
Conjunciones disyuntivas	149
Conjunciones condicionales	151
SELECCIÓN Y USO DE LOS TÉRMINOS	151
Términos jurídicos o técnicos	152
Término con un significado diverso en el lenguaje jurídico	
y en el lenguaje corriente	153
Definiciones	153
Homogeneidad terminológica	155

<i>Términos extranjeros</i>	157
<i>Neologismos y arcaísmos</i>	158
USO DE PRONOMBRES	159
TÍTULO 4. RECOMENDACIONES PARA EFECTUAR MODIFICACIONES	161
DEFINICIÓN DEL TÉRMINO “MODIFICACIÓN”	161
USO DE LOS TÉRMINOS “SUSTITUCIÓN”, “INCORPORACIÓN” Y “DEROGACIÓN”	161
MODIFICACIONES IMPLÍCITAS Y EXPRESAS (TEXTUALES Y NO TEXTUALES)	162
<i>Modificaciones expresas textuales</i>	163
<i>Modificaciones expresas no textuales</i>	164
JERARQUÍA DE LOS TEXTOS A MODIFICAR	164
MÉTODO PARA EFECTUAR MODIFICACIONES	164
NUMERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS INCORPORADOS	169
NUMERACIÓN DE LAS DIVISIONES INTERNAS DE NIVEL SUPERIOR AL ARTÍCULO INCORPORADAS CON POSTERIORIDAD	171
NUMERACIÓN DE LOS INCISOS INCORPORADOS	171
SUSTITUCIONES GENERALES	173
DEROGACIÓN INDETERMINADA Y PARCIALMENTE INDETERMINADA	174
DEROGACIÓN EXPRESA DE TEXTOS	176
DEROGACIÓN IMPLÍCITA DE TEXTOS	178
DEROGACIÓN EXPRESA Y SUSTITUCIÓN	178
MODIFICACIONES TEXTUALES JUNTO A NORMAS DE OTRO GÉNERO	179
MODIFICACIONES NO TEXTUALES Y DEROGACIÓN O SUSTITUCIÓN EXPRESA	179
CUÁNDO ES PREFERIBLE MODIFICAR TEXTUALMENTE Y CUÁNDO DICTAR UN NUEVO TEXTO Y DEROGAR TEXTOS ANTERIORES	180
FÓRMULA DE LA DEROGACIÓN EXPRESA	180
EXCEPCIONES	182
PRÓRROGAS Y SUSPENSIONES	183
RESTABLECIMIENTO DE VIGENCIA	185
TÉCNICA DE CONSOLIDACIÓN	186
TEXTOS ORDENADOS	187
<b>PARTE III: LAS RECOMENDACIONES Y SUS EJEMPLOS</b>	190
TÍTULO 1. RECOMENDACIONES PARA LA ENUNCIACIÓN DEL TEXTO	191
ESTILO	191
ESTRUCTURA	191
<i>Elementos formales del texto normativo</i>	192
<i>Secuencia normativa de un ordenamiento orgánico</i>	193
<i>El artículo</i>	197
<i>Sumario de los epígrafes</i>	199

Los incisos	199
Divisiones internas del inciso (subincisos)	200
Anexos	203
Título de los anexos	205
Divisiones internas de los anexos	205
Divisiones del texto de nivel superior al artículo	206
Título del texto normativo	209
Título de textos que modifican textos anteriores	210
Títulos de textos normativos que internalizan la normativa comunitaria o que aprueban tratados internacionales	210
CARACTERÍSTICAS TEMÁTICAS	210
Homogeneidad terminológica entre título y texto	210
Homogeneidad material del texto y de cada una de las divisiones	211
Normas intrusas	211
TÍTULO 2. RECOMENDACIONES GRAMATICALES	214
CAPÍTULO 2.1. RECOMENDACIONES SINTÁCTICAS	214
BREVEDAD DE LAS ORACIONES	214
CONTENIDO NORMATIVO DE LAS PROPOSICIONES	215
SIGNIFICADO SINTÁCTICO DE LAS CONJUNCIÓNES	215
CONJUNCIÓNES CONDICIONALES	215
CARÁCTER TAXATIVO O EJEMPLIFICATIVO,	
ACUMULATIVO O ALTERNATIVO DE LAS ENUMERACIONES	215
TÍTULO 2. RECOMENDACIONES GRAMATICALES (continuación)	218
CAPÍTULO 2.2. RECOMENDACIONES NORMATIVAS	218
USO DE LOS VERBOS	218
Verbos auxiliares	218
Forma pasiva de los verbos	219
USO DE ABREVIATURAS Y SIGLAS	219
ESCRITURAS DE SIGLAS Y ABREVIATURAS	221
USO DE LAS LETRAS MAYÚSCULAS	222
ESCRITURA DE LOS NÚMEROS EN GENERAL	223
Fechas	225
Expresión de montos	225
FORMA DE DESIGNAR ORGANISMOS COMPETENTES	226
SIGNOS DE PUNTUACIÓN Y OTROS SIGNOS DE USO CORRIENTE	226
SÍMBOLOS CONVENCIONALES DE UNIDAD DE MEDIDA O MONETARIA	232
SÍMBOLOS CONVENCIONALES PROPIO DE LENGUAJES	
TÉCNICO O CIENTÍFICO	233
CITA DE TEXTOS NORMATIVOS	234
Estructura de la cita	236
Escritura de la cita	237

<i>Cita de divisiones de textos comunitarios o internacionales</i>	241
REFERENCIAS	241
<i>Referencias internas</i>	241
<i>Referencias a divisiones superiores al artículo</i>	242
<i>Referencia al artículo o a divisiones inferiores al artículo</i>	243
<i>Referencia expresa del artículo al anexo</i>	243
<i>Referencia externa</i>	244
<i>Referencia a textos modificados</i>	245
<i>Referencias a textos antiguos y difíciles de hallar</i>	247
TÍTULO 3. RECOMENDACIONES PARA LA SELECCIÓN LEXICA	249
ADVERBIOS DE NEGACIÓN	249
SIGNIFICADO SINTÁCTICO DE LAS CONJUNCIONES	249
<i>Conjunciones disyuntivas</i>	249
<i>Conjunciones condicionales</i>	251
SELECCIÓN Y USO DE LOS TÉRMINOS	252
<i>Términos jurídicos o técnicos</i>	253
<i>Término con un significado diverso en el lenguaje jurídico</i>	
<i>y en el lenguaje corriente</i>	254
<i>Definiciones</i>	254
<i>Homogeneidad terminológica</i>	255
<i>Términos extranjeros</i>	256
<i>Neologismos y arcaísmos</i>	257
USO DE PRONOMBRES	257
TÍTULO 4. RECOMENDACIONES PARA EFECTUAR MODIFICACIONES	260
DEFINICIÓN DEL TÉRMINO “MODIFICACIÓN”	260
USO DE LOS TÉRMINOS “SUSTITUCIÓN”,	
“INCORPORACIÓN” Y “DEROGACIÓN”	260
MODIFICACIONES IMPLÍCITAS Y EXPRESAS (TEXTUALES	
Y NO TEXTUALES)	262
<i>Modificaciones expresas textuales</i>	262
<i>Modificaciones expresas no textuales</i>	263
JERARQUÍA DE LOS TEXTOS A MODIFICAR	263
MÉTODO PARA EFECTUAR MODIFICACIONES	263
NUMERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS INCORPORADOS	265
NUMERACIÓN DE LAS DIVISIONES INTERNAS DE NIVEL	
SUPERIOR AL ARTÍCULO INCORPORADAS CON POSTERIORIDAD	266
NUMERACIÓN DE LOS INCISOS INCORPORADOS	266
SUSTITUCIONES GENERALES	267
DEROGACIÓN INDETERMINADA Y PARCIALMENTE INDETERMINADA	267
DEROGACIÓN EXPRESA DE TEXTOS	268
DEROGACIÓN IMPLÍCITA DE TEXTOS	270



<i>DEROGACIÓN EXPRESA Y SUSTITUCIÓN</i>	270
<i>MODIFICACIONES TEXTUALES JUNTO A NORMAS DE OTRO GÉNERO</i>	271
<i>MODIFICACIONES NO TEXTUALES Y DEROGACIÓN O SUSTITUCIÓN EXPRESA</i>	271
<i>CUÁNDO ES PREFERIBLE MODIFICAR TEXTUALMENTE Y CUÁNDO DICTAR UN NUEVO TEXTO Y DEROGAR TEXTOS ANTERIORES</i>	272
<i>FÓRMULA DE LA DEROGACIÓN EXPRESA</i>	272
<i>EXCEPCIONES</i>	272
<i>PRÓRROGAS Y SUSPENSIONES</i>	273
<i>RESTABLECIMIENTO DE VIGENCIA</i>	275
<i>TÉCNICA DE CONSOLIDACIÓN</i>	278
<i>TEXTOS ORDENADOS</i>	278
<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	280



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

# **PARTE I**

## **LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y SUS PROBLEMAS: ENFOQUE DE CIENCIA DE LA LEGISLACIÓN**

The logo of the Universidad del Salvador (USAL) is a heraldic shield featuring a cross, a crown, and a bird. It is surrounded by a decorative border and a banner at the bottom with the motto "VERITAS LIBERABIT VOS".

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

## **EL ESTADO, EL ORDEN JURÍDICO Y LA SOCIEDAD**

Hans Kelsen<sup>1</sup> define el Estado “como un orden que regula la conducta de los hombres”.

Así, las normas jurídicas constituyen la base sobre la que se organiza y funciona toda sociedad regulando la mayor parte de sus actividades.

En general, la forma de gobierno y la estructura organizativa del Estado se encuentran en su norma fundamental: La Constitución. Allí se establecen los principios organizativos, las atribuciones y los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

Las normas jurídicas están encaminadas, entre otros fines, a establecer la estructura organizativa de los poderes del Estado; sus atribuciones y competencias; desconcentrar actividades administrativas; descentralizar organismos; regular el monopolio de la fuerza que detenta el Estado; establecer impuestos y tasas por los servicios que debe prestar en forma indelegable, sea por sí o a través de concesiones; regular las relaciones entre los particulares y de éstos con el Estado; regular, en general, todas las actividades que desarrollan y prestan los particulares y el Estado.

La legislación tiene que ver con la vida de los hombres pues la acota, la limita, la encanala, tiene que ver con la sociedad en cuanto la constituye; la legislación tiene que ver con el gobierno, con la política, tiene que ver con el derecho<sup>2</sup>...

Por lo tanto, entonces, el orden jurídico nos afecta a todos; nos otorga derechos - y establece su protección- y nos impone obligaciones y restricciones a la libertad individual en beneficio del bien común.

Pero el orden jurídico no sólo obliga y afecta al individuo como integrante de la sociedad, sino también al Estado, a quien somete al arbitrio de las normas que él mismo dicta. Tal es la consecuencia del principio de legalidad.

---

<sup>1</sup> Kelsen, Hans. *Teoría pura del derecho*. EUDEBA. 1986. Pag. 189.

<sup>2</sup> Martino, Antonio Anselmo. *En torno a la Ciencia de la Legislación. Estudios sobre Ciencia de la Legislación*. Instituto Internacional de Estudios y Formación sobre Gobierno y Sociedad. Ediciones Universidad del Salvador. Año 2004. Pag. 191.



*La sociedad evoluciona en todos los órdenes, sea en el ámbito social, cultural, moral, de la salud, educativo, etc. lo que provoca necesariamente la evolución de las normas jurídicas que regulan su organización y desarrollo.*

*El proceso de veloz transformación que vive hoy la sociedad global como consecuencia del extraordinario desarrollo científico y tecnológico, producen en todo su interior tal grado de cambios que el orden jurídico se ve compelido a acompañar habitualmente, a marcha forzada y por detrás, los cambios que se le anticipan.*

*Regulaciones que fueron eficaces durante décadas, se tornan en obsoletas y arrastran a otras dictadas en su consecuencia y lo que es peor, que las normas que las reemplazan tienen cada vez una duración menor dado este veloz e incontenible proceso de transformación.*

## **GENERACIÓN, PROLIFERACIÓN Y COMPLEJIDAD NORMATIVA**

### Generadores de legislación en la Argentina

*En la República Argentina existen diversas fuentes que generan leyes, en sentido material.*

*¿Porque en sentido material?*

*Porque la normativa vigente de jerarquía legal no sólo se compone de normas emanadas por el Congreso, leyes en sentido formal, sino por normas que emanan del Poder Ejecutivo, de ministerios, de secretarías, de organismos descentralizados y hasta de subsecretarías y direcciones.*

*Esta circunstancia tiene lugar a través de diversos mecanismos, antes informales y desde 1994 con base constitucional, que son los decretos de necesidad y urgencia y la normativa delegada.*

*Las normas emitidas por el Poder Ejecutivo se denominan decretos. Las normas emanadas de los ministerios, secretarías y organismos descentralizados se denominan resoluciones. Las normas originadas en subsecretarías y direcciones generales y direcciones se llaman disposiciones. Esta generación descontrolada e indiscriminada de normas provoca lo que se ha dado en llamar inflación legislativa, utilizando una expresión que tiene su origen en la economía.*

*Sin embargo, la inflación legislativa ha tenido lugar en el marco de un avance científico y sobre todo tecnológico que obligó a dar soluciones a situaciones antes impensadas.*

*Para ilustrar lo aquí afirmado, podemos mencionar la clonación y la fecundación “in vitro” y las consecuencias beneficiosas y las que no lo son, de técnicas que aparecen más cercanas a un libro de Julio Verne que a una realidad actual.*

*Otra de las causas de la inflación legislativa y de la desconcentración de la generación normativa, reside en la especialización necesaria para el manejo fluido de los términos técnicos.*

*También el proceso de privatizaciones que se ha dado como política global, ha dado lugar a la generación normativa por parte de los entes de control, situación que no tenía lugar cuando los servicios públicos estaban en manos del Estado.*

*Pero tal como lo afirma Martino<sup>3</sup> el problema no reside tanto en la inflación legislativa sino en la contaminación legislativa, problema que surge de la imposibilidad de eliminar la “basura” que se ha generado con la superposición de normas sin suprimir en forma expresa las que resultan implícitamente derogadas.*

*A ello hay que agregar la problemática de la naturaleza de las normas, esto es, como ya se dijera, leyes, y actos de gobierno como decretos de contenido legislativo, decretos de necesidad y urgencia, decretos delegados, normas de jerarquía inferior como resoluciones o resoluciones generales y comunicaciones delegadas. Todos estos actos tienen jerarquía de ley.*

*Pagano<sup>4</sup> denomina a éstos como actos normativos primarios, sean que los dicte el Poder Ejecutivo Nacional o el Congreso. Y denomina como actos normativos secundarios a todos los reglamentos de alcance general, en los que quedan comprendidos los decretos reglamentarios y las resoluciones, resoluciones generales, comunicaciones y aún disposiciones que reglamentan actos de jerarquía legal.*

---

<sup>3</sup> Martino, Antonio Anselmo. *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato. Studi parlamentari e di politica costituzionale.* 1977. pag 38.

<sup>4</sup> Pagano Rodolfo. *Le direttive di tecnica legislativa in Europa. Quaderni di documentazione.* Camera dei Deputati. Pag. XXIII.

### Proliferación y calidad normativa

*El acompañamiento que requieren los referidos cambios conllevan, por un lado la proliferación normativa, y por otro, la baja calidad normativa.*

*El fenómeno de la contaminación legislativa trae como consecuencia la imposibilidad de conocer o aprehender el derecho, tanto por parte de los profesionales, aún de los jueces y catedráticos, como por parte de los legos.*

*Y esto, desde luego, trae aparejadas otros efectos no menos negativos: ignorancia del común sobre sus derechos y obligaciones; dictado de normas complementarias; superposición normativa contradictoria o parcialmente contradictoria; jurisprudencia contradictoria, etc.*

*Olvidémonos por un minuto de los problemas que acarrea la baja o mala calidad del producto, y analicemos la cuestión sólo a partir de la proliferación normativa y la contaminación legislativa.*

*Quien debe redactar una norma sobre una materia determinada, se ve en la ardua tarea de, en primer lugar, en individualizar las normas de todas las jerarquías relacionadas con el tema; si lo logra, en segundo lugar, ver cuáles de esas normas fueron modificadas total o parcialmente en forma expresa, o lo que es más dificultoso, las que puedan afectarlas por normas posteriores que las derogan, modifican o complementan de manera implícita; a continuación, determinar si la materia está regulada, y finalmente, si se sortean todos estos obstáculos, elaborar la norma deseada.*

*No es necesario mayor esfuerzo para concluir en lo imposible que resulta la tarea si a ello se le agrega la baja o mala calidad normativa.*

*En apretada síntesis y obviando otros aspectos, basta señalar que previo al dictado de una norma y a fin de honrar el principio de legalidad, deberá asegurarse la competencia del órgano que habrá de dictar el acto; y a continuación individualizar las disposiciones vigentes en la materia bajo examen, previendo la derogación expresa de las regulaciones existentes en todo cuanto colisionen con la norma a dictar.*

*No atender a estas cuestiones elementales producirá dudas respecto de la legalidad de la norma dictada, por un lado, y conflictos en su interpretación por el otro.*



*Siguiendo la definición de Kelsen citada al comienzo –el Estado como orden jurídico- no es difícil comprender la importancia que tiene el dictado de las normas que lo componen, lo que obliga a todo redactor a extremar el cuidado tanto en el aspecto sustancial como en el aspecto formal.*

*El aspecto sustancial debe ser objeto de estudio de la Ciencia de la Legislación, recurriendo a los principios del derecho constitucional, del derecho administrativo y de las otras ramas del derecho.*

*Es al aspecto formal de las normas adonde apunta esta tarea desarrollada como Manual.*

#### *La jerarquía de las normas: su complejidad a partir de 1994*

*La Norma Fundamental de la República Argentina es la Constitución de 1994 y los tratados sobre derechos humanos con jerarquía constitucional otorgada a través del artículo 75 inciso 22. Esos tratados han “penetrado” toda la legislación, que permanece incólume en su letra, pero que deben tomarse en cuenta al tener que interpretarla ante un caso concreto. De no hacerlo, se corre el peligro de vulnerar la Constitución.*

*En una jerarquía inferior a la Constitución pero superior a la ley, se encuentran todos los tratados suscriptos por la Argentina que también modifican implícitamente la normativa vigente, aún al propio Código Civil.*

*A todo ello hay que agregar la problemática de las normas comunitarias (MERCOSUR). Su internalización al derecho nacional se produce mediante una norma cuya jerarquía se vincula a la organización estadual y las delegaciones que el Congreso haya realizado a otros poderes del Estado.*

*Mientras la norma internalizada no sea incorporada al derecho interno de los cuatro estados miembros, tendrá la jerarquía que el acto legislativo indique. Por ejemplo, si se internaliza por resolución ministerial y existe una ley que regula la materia, tendrá preeminencia la ley por sobre la resolución.*

*Pero una vez incorporada por los cuatro estados, sea cual fuere su jerarquía, pasa a ser normativa supralegal en virtud el artículo 75 inciso 24, por lo que la normativa existente en la materia queda implícitamente derogada. En todos esos casos estas normas pasan a superponerse al derecho interno que sobrevive formalmente como vigente.*

*Ha de tenerse también en cuenta la legislación dictada por el Congreso como legislatura local o por el Poder Ejecutivo Nacional como autoridad ejecutiva local en las provincias que otrora fueron territorios nacionales. Estas provincias tienen como derecho vigente toda la normativa común a los territorios nacionales que muchas veces es desconocida. Por otra parte, en su actual status jurídico de provincias, dictan normas que, sin saberlo muchas veces se superponen con las preexistentes. En idéntica situación se encuentra la Ciudad de Buenos Aires con la autonomía dispuesta por el artículo 129 de la Constitución Nacional.*

*Para citar un caso, la Ciudad de Buenos Aires mantiene aún vigente el Decreto 5720/72 (B.O.R.A. 31/08/1972) de contrataciones del Estado, mientras en el ámbito nacional la norma ha sido derogada. Un caso similar se verifica con la ley 13064 (B.O.R.A. 28/10/1947) de obras públicas que ha sufrido diversas modificaciones en el ámbito nacional mientras en la Ciudad de Buenos Aires su texto permanece tal como estaba al momento de la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.*

*A todo ello hay que sumar las constituciones provinciales y su normativa derivada dictadas en función de las facultades reservadas por las provincias, y las normas municipales.*

*Debemos agregar aún la normativa dictada en municipios de Carta Orgánica que tienen por su constitución facultades exclusivas en determinadas materias y otras concurrentes que excluyen o se complementan con la normativa provincial.*

*La suma de todo esto da la medida de la problemática que hace compleja la determinación de cuál o cuáles son las normas que tienen vigencia.*

*La ley 24967 (B.O.R.A. 25/06/1998) ha querido poner un remedio a esta caótica situación normativa mediante la elaboración del Digesto Jurídico Argentino, proyecto que tiene lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.*

### Los avatares políticos

*El pasaje del estado liberal de los años '30 al estado de bienestar, produjo la proliferación de la normativa reguladora de los servicios considerados públicos o de orden público, como la Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, los entes reguladores de la Yerba Mate, del tabaco y de la caña de*

azúcar, las leyes de prórroga de alquileres, que siguen formalmente vigentes en su mayoría.

Con la vuelta al neoliberalismo en la década del '90 y las consecuentes privatizaciones toda la normativa de los servicios públicos prestados por el Estado quedó perimida. Ello fue, en principio, por el decreto de desregulación 2284/91 (B.O.R.A. 01/11/1991), que afectó la normativa vigente, la mayor parte de las veces, en forma implícita. Otras veces se derogó esa normativa sólo en la parte, o en cuanto se le oponga al decreto.

Como consecuencia de las privatizaciones se dictaron primero leyes que crearon los entes reguladores de los servicios públicos privatizados. Entre ellos están el ENRE (electricidad), ENARGAS (gas), ETOSS (agua), CNC (comunicaciones), la CNRT (transporte), que a su vez dictan regulaciones de alcance general para los servicios y su prestación.

#### La determinación del derecho aplicable en razón de la materia.

Sin embargo existe otro problema para la determinación del derecho aplicable que es la índole de la materia de que se trata. Así si la materia es federal el derecho aplicable es la normativa dictada por la Nación. Si no lo es, será de aplicación el derecho común (dictado por la Nación) o el derecho local.

Pero la determinación del derecho aplicable en razón de la materia no resulta tan sencilla como aparece. En muchos casos las provincias reclaman para sí facultades que consideran no han sido delegadas a la Nación y la Nación considera lo contrario. Es el caso de la radiodifusión, materia que la Nación entiende que es federal y que, sin embargo, algunas provincias han incorporado cláusulas constitucionales y dictado normativa en su consecuencia. El caso específico de la radiodifusión ha sido resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>5</sup> en sentido favorable a la Nación.

Tampoco hay uniformidad de criterios respecto de las facultades de las provincias para establecer normativa de derecho público local que contraríe el derecho común, como por ejemplo establecer plazos de prescripción diferentes de los que el Código Civil indica.

#### **¿QUIEN LEGISLA?**

---

<sup>5</sup> Comité Federal de Radiodifusión c/ Provincia del Neuquén s/ inconstitucionalidad-radiodifusión. 20/06/1996. Expte. C. 822.XX. Fallos 319: 998.



*El sistema legislativo está definido en primer lugar por las normas constitucionales que, en virtud de su supremacía, determinan las atribuciones de cada uno de los poderes del Estado y en consecuencia el modo de dictado de los actos normativos primarios (leyes materiales) o secundarios (reglamentos).*

*El sistema federal de gobierno está establecido por el artículo 1º de la Constitución y determina la atribución normativa sea del Estado Nacional, sea de los estados provinciales. A ello debemos sumar la normativa emanada por los municipios, las comunas y por los municipios con carta orgánica.*

*Además, la Constitución en su artículo 75 inciso 24 atribuye al Congreso la facultad de aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, cuyo resultado son las normas MERCOSUR que, una vez internalizadas por los cuatro países, tienen jerarquía superior a las leyes.*

#### *Pérdida de poder legislativo por parte del Congreso*

*Otro de los fenómenos en materia legislativa es el dictado de los llamados decretos de necesidad y urgencia, los que a pesar de tener un adecuado procedimiento constitucional para su emisión y control, y un límite sobre las materias a regularse, se han convertido, en razón de la omisión del Congreso en regular el funcionamiento de la comisión bicameral, en verdaderas leyes en sentido material, dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional. Ello sin contar que los decretos de necesidad y urgencia avasallan continuamente la prohibición constitucional respecto de materias como la tributaria, que ha sido considerada, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia, materia de reserva legal.*

*Así podemos ejemplificar que con el dictado del Decreto 618/97 (B.O.R.A. 14/07/1997), decreto de necesidad y urgencia, se creó la Administración Federal de Ingresos Públicos y se le otorgó competencia en materia tributaria, en clara violación del artículo 99 inciso 3 de la Constitución Nacional. Las resoluciones generales dictadas en su consecuencia adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad por su origen.*

*Sumado a esto, se registra un continuo traspaso de facultades legislativas del Congreso al Poder Ejecutivo Nacional, a través de delegaciones legislativas admitidas ahora por la Constitución de 1994. El producto de estas delegaciones son los decretos delegados, que tienen jerarquía de ley.*



La Constitución reformada en 1994 acogió con limitaciones la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo Nacional. Ello así, en razón de que dispuso como regla la prohibición, salvo en materias determinadas de administración o emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca.

La cláusula transitoria Octava dispuso, por su parte, que la legislación delegada preexistente que no contenga plazo para su ejercicio caduca a los cinco años de la vigencia de esta disposición excepto aquella que el Congreso de la Nación ratifique expresamente por una nueva ley.

El citado plazo de caducidad ha sido reiteradamente prorrogado ya que resulta muy difícil determinar tanto la legislación delegante como las normas delegadas dictadas en su consecuencia<sup>6</sup>.

Esta continua delegación por parte del Congreso da lugar a situaciones verdaderamente contradictorias en donde el Congreso expresa en actos con forma de proyectos de declaración, que vería con agrado que el Poder Ejecutivo Nacional disponga de una u otra manera en materias que le son propias y que ha delegado en el Poder Ejecutivo Nacional. Ello por la dificultad de lograr el consenso necesario para la sanción de las leyes, que sus propios integrantes así reconocen.

### Modelos de legislación

Existen dos modelos de legislación claramente definidos: el sistema continental europeo y el sistema anglosajón.

El primero se caracteriza por contener principios generales comprensivos de casos, sin pretender abarcar sino de un modo general los casos posibles. En cambio el sistema anglosajón se caracteriza por la casuística.

Algunas de las consecuencias de cada uno de estos modelos son:

- que el sistema continental europeo requiere para su aplicación de una labor interpretativa que otorga al juzgador mayores facultades discrecionales, trasladando en la práctica atribuciones legisferantes que son propias del Congreso al poder judicial;

---

<sup>6</sup> Las leyes 25148 (B.O.R.A. 24/08/1999), 25645 (B.O.R.A. 09/09/2002) y 25918 (B.O.R.A. 24/08/2004) prorrogaron por tres, dos y dos años, respectivamente, la vigencia de las delegaciones y de la legislación delegada.

- *que el sistema anglosajón al ser esencialmente casuístico, permite más fácilmente la aplicación de la norma al caso concreto si está contemplado, pero impide la aplicación de principios generales a un caso no contemplado, tornando además en la práctica más rígida su interpretación en el tiempo, a diferencia de los principios generales contenidos en el sistema continental europeo que permiten una constante adaptación a las circunstancias.*

### Modelos de redacción

*Los modelos de redacción de las leyes influyen fuertemente sobre su calidad. Quién redacta las leyes es una de las claves que deben tenerse presente a fin de proyectar un cambio cualitativo para la mejora de la redacción de los textos normativos.*

*Los modelos de redacción legislativa son dos, conforme lo dicen Martin Casals y Viver Pi Sunyer<sup>7</sup> : el modelo de redacción concentrada, que es el modelo británico y el modelo de redacción difusa que es el modelo alemán.*

*El modelo de redacción concentrada supone un cuerpo único y especializado de redactores, cuya función es prestar el servicio de redacción a todos los actores legislativos.*

*El modelo de redacción difusa, por el contrario, no concentra la atribución de redactar textos jurídicos y tal función la realizan diversos funcionarios, sea del poder legislativo o del poder ejecutivo.*

### El modelo de británico de redacción concentrada

*En el modelo de redacción concentrada existe una oficina que depende del Gobierno. Los redactores que la integran tienen la función primordial de plasmar en un texto jurídico la voluntad política de regular determinado aspecto de la realidad. A tal fin se forma un equipo interdisciplinario de técnicos y redactores a fin de que queden cubiertos todos los aspectos de la materia objeto de regulación.*

*Pero la oficina de redacción está integrada, en general, sólo por redactores; ya que los aspectos técnicos son aportados por los distintos ministerios a través de sus cuerpos técnicos.*

---

<sup>7</sup> Martin Casals, Miquel y Viver Pi Sunyer, Carles. *¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley.* GRETEL.

*En la Gran Bretaña, cuando un proyecto se incluye en el programa legislativo, se lo comunican al Office of Parliamentary Counsel mediante instrucciones a las que deben atenerse los redactores.*

*La doctrina requiere como mínimo que contengan la suficiente información para que el redactor adquiera una visión global y precisa del contexto en el que se inserta la futura ley y los problemas a los que se pretende dar respuesta. También las instrucciones deben establecer los principales objetivos a alcanzar y los medios para alcanzarlos. Asimismo es necesario que se consignent las consecuencias y obstáculos a las que deberá enfrentarse el proyecto.*

*A partir de allí comienzan una serie de reuniones de los redactores con los funcionarios ministeriales hasta llegar a un texto definitivo. Los funcionarios ministeriales persiguen en general objetivos políticos mientras que los redactores apuntan a las virtudes de la redacción jurídica como la brevedad, la precisión y la coherencia. Sin embargo, igual que en la redacción difusa, el peor enemigo del redactor es el escaso tiempo del que disponen en razón de que los tiempos políticos no siempre van de la mano con los tiempos jurídicos.*

*Para Bennion<sup>8</sup> los redactores deben tener presente los siguientes parámetros.*

- 1. Efectividad legal: el texto debe producir los efectos deseados por el proponente.*
- 2. Legitimidad procedimental: referida a la posibilidad de seguir el procedimiento parlamentario de la manera más rápida.*
- 3. Puntualidad: cumplir con los tiempos políticos que se le imponen.*
- 4. Certeza: se relaciona con la precisión en la redacción para evitar más de una interpretación.*
- 5. Comprensibilidad: se relaciona con la accesibilidad del texto al ciudadano medio.*
- 6. Aceptabilidad: debe redactarse teniendo en cuenta la postura de la oposición a fin de evitar reyertas terminológicas inútiles.*
- 7. Brevedad: compatible con los otros parámetros.*
- 8. Debatibilidad: debe permitir la discusión de otras posturas políticas.*
- 9. Compatibilidad legal: el proyecto debe mantener la unidad y coherencia con el ordenamiento jurídico vigente.*

*Cabe señalar que el procedimiento de redacción concentrada rige sólo para las leyes y no para sus reglamentaciones o otros actos gubernativos.*

---

<sup>8</sup> Bennion, Francis. *Statute Law*. Londres. Ed. Oyez Longman. 2a edición. 1983. pag. 31-43. Citado por Martin Casals, Miquel y Viver Pi Sunyer, Carles. Op. cit. pag. 8.



### El modelo alemán de redacción difusa

*El modelo de redacción difusa supone la inexistencia de un organismo encargado de redactar los proyectos.*

*El sistema alemán es analizado por Martin Casals<sup>9</sup>, como paradigma del modelo de redacción difusa.*

*En el ámbito del Gobierno coexisten en Alemania un reglamento interno de todos los ministerios federales donde convergen las normas para la tramitación de asuntos internos, organización del trabajo en común, de las relaciones con el Parlamento, el Senado, los gobiernos locales y con organizaciones públicas y privadas y otras reglas; y criterios que tienen el valor de recomendación y que no vinculan al redactor, pero en razón de la elevada calificación del órgano de donde proceden, ellos se aplican.*

*Son ellos las recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia y los principios establecidos por ese Ministerio de acuerdo con el Ministerio del Interior, para facilitar la unificación de criterios en materia de formulación jurídica y la Checklisten denominada "Blaue List" (lista azul) por el papel en el que estaba impresa.*

*La lista azul se compone de diez bloques de preguntas, divididas en subpreguntas, que tiene por objetivo ayudar al redactor a no olvidar ninguno de los aspectos fundamentales a tener en cuenta antes de redactar una ley.*

*Antes de llegar al Parlamento, el proyecto pasa por tres fases: el proyecto de sección, el proyecto ministerial y el proyecto del Gobierno. Para la elaboración del proyecto de Sección existe un director que es un redactor especializado no sólo en la redacción sino en la materia y además en las demandas sociales que muchas veces él advierte al gobierno sobre su necesidad de regulación. Utiliza a tal fin los preceptos de la Blaue List y debe seguir las reglas en la redacción del proyecto contenidas en la GGO II<sup>10</sup>. Pocas veces se utilizan recursos humanos externos al Ministerio, que en su caso producen el proyecto de Comisión.*

---

<sup>9</sup> Martin Casals, Miquel y Viver Pi Sunyer, Carles. Op. cit. Pag. 12.

<sup>10</sup> Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien.

*El proyecto de Sección se circula a otras secciones del Ministerio, que pueden formular objeciones o sugerir modificaciones. En tal caso decide el Superior y da lugar al proyecto ministerial.*

*El proyecto ministerial circula por los ministerios en cuya materia resulta relacionado el proyecto. El procedimiento prevé la información a grupos especializados que pueden estar interesados y a grupos sociales organizados, siempre que se hallen inscriptos en el registro correspondiente.*

*Con el resultado de esta audiencia y previa comprobación de ser conforme a las exigencias formales, de sistemática y de adecuación, se remite al Consejo de Ministros para su deliberación. También el GGO II prevé la remisión del proyecto a la Sociedad para la Lengua Alemana para su corrección lingüística.*

*Una vez aprobado el proyecto en el Gobierno, previo los trámites establecidos, el Canciller Federal lo remite al Senado, debidamente motivado. El representante del ministerio interviene también en las sesiones del Parlamento o en sus comisiones, como un simple participante.*

#### Modelo de redacción difusa en la Argentina

*En la Argentina rige el modelo de redacción difusa que se traduce en que los proyectos tienen su origen en el Poder Ejecutivo o en uno o más integrantes del Congreso.*

*En síntesis, este es el procedimiento.*

*Cuando los proyectos se originan en el Poder Ejecutivo, en general se inician en el ministerio, dependencia u organismo autárquico atinente a la materia a regular; ya que es allí donde residen los conocimientos técnicos y jurídicos específicos para su formulación, pero no los conocimientos propios de la redacción legislativa.*

*De allí pasan al Poder Ejecutivo quien los remite, mensaje mediante, al Congreso.*

*En cuanto a normativas existentes para la redacción de proyectos, rige el Decreto 333/85 (B.O.R.A. 20/03/1985) que aprueba su Anexo I que se titula "Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos".*

Posteriormente, en 1998, se publicó el *Manual de Estilo*<sup>11</sup> de la Procuración del Tesoro que regiría sólo para ese organismo.

Llegado el proyecto a la Comisión es habitual, en los casos de proyectos originados en el Poder Ejecutivo, que los funcionarios del organismo donde se inició la propuesta concurren a las Cámaras a fin de explicar los detalles, fundamentos y objetivos.

También es una costumbre legislativa que en el ámbito de las distintas Comisiones establecidas en las Cámaras, se cite a los distintos actores sociales que puedan verse afectados por la medida regulatoria, a fin de formar consensos no sólo en el ámbito de cada Cámara sino también en el ámbito de la sociedad. Ello con el fin de que el impacto de la norma sea lo más beneficioso posible para el interés general. Esto es en teoría, ya que estas relaciones no escapan a los llamados grupos de presión que no siempre representan el interés común y que generalmente no concurren a las reuniones convocadas, sino que ejercen sus buenos oficios por canales informales.

El procedimiento de formación y sanción de las leyes está establecido en el Capítulo quinto, artículos 77 a 84 de la Constitución Nacional, y se complementa con el Reglamento de cada Cámara.

Recibido entonces el proyecto en una de las Cámaras se le asignan las distintas comisiones que habrán de intervenir, con relación a la materia regulada. Esa asignación no responde a una regla uniforme, por lo que el proyecto será agraciado en la medida que sean pocas las Comisiones a intervenir.

Producido el dictamen en la Comisión de cabecera, es decir la que encabeza el listado, pasa por las siguientes comisiones y en caso de coincidir con el dictamen, pasa a la publicación en el orden del día. Transcurrido el plazo correspondiente para las observaciones, el proyecto va al recinto para su sanción.

Si se obtienen las mayorías requeridas pasa con la media sanción a la otra Cámara y entra en sus Comisiones. De sortear todos esos pasos, se convertirá en el proyecto de ley que debe ser remitido para su promulgación. Recién cuando es promulgado, es ley.

---

<sup>11</sup> *Manual de Estilo* aprobado por Resolución Procuración del Tesoro N° 13 del 14/08/98. La Ley. Buenos Aires. Año 1998.



*De lo dicho parecería que la redacción original no se modifica. Ello no es así. Puede modificarse, y se hace, aún en el recinto.*

*Tenemos entonces un texto originado en el Poder Ejecutivo, redactado por quienes no se especializan en redacción; corregido en las comisiones, donde tampoco los especialistas, si los hay, intervienen el texto; y finalmente, vuelto a corregir por los legisladores en el recinto, quienes tampoco, en principio, conocen las técnicas de redacción.*

*Los textos originados en el Poder Legislativo no corren mejor suerte que la relatada.*

*El resultado de ello es una maraña legislativa que ni los propios especialistas pueden discernir.*

*Consciente de la situación planteada el Congreso sancionó la Ley 24967 (B.O.R.A. 25/06/1998) de creación del Digesto Jurídico Argentino.*

*Como se podrá observar, si bien Argentina comparte con Alemania el modelo de redacción difusa, el procedimiento de elaboración de proyectos en Argentina dista sensiblemente de su par alemán. No sólo por la minuciosidad en la regulación del procedimiento de elaboración que tienen los alemanes, sino también por la idoneidad requerida en sus actores.*

## **EL LENGUAJE NATURAL Y LOS TEXTOS NORMATIVOS**

### *El lenguaje natural*

*Si bien de todos los sistemas de símbolos el lenguaje natural es el que se encuentra más plenamente desarrollado, adolece de los problemas a los que Alf Ross<sup>12</sup> denomina axiomas y que se aplican a las palabras en el uso cotidiano. Así:*

1) *El significado posible de toda palabra es vago, por lo que su posible campo de referencia deviene indefinido, como por ejemplo con la palabra "puerta". En efecto, al decir puerta puedo estar refiriéndome tanto a un objeto de madera como de hierro, labrado o liso, instalado a la entrada de una casa o formando parte de un mueble, y así otras tantas variantes;*

---

<sup>12</sup> Ross, Alf. *Sobre el Derecho y la Justicia*. Eudeba. Traducida por Genaro R. Carrió. Buenos Aires. Año 1963. Pag. 112.



2) La mayor parte de las palabras con ambigüas. Así, si digo “sucesión”, puedo referirme al significado jurídico procesal de la palabra y pensar en el régimen por él establecido, u otorgarle el significado más corriente referido a la prosecución;

3) El significado de una palabra se determina en forma más precisa cuando ella es considerada como parte integrante de una determinada expresión. De tal forma, “la puerta de la finca”, permite precisar claramente la idea que quiero expresar;

4) El significado de una expresión –y con ello el significado de las palabras contenidas en la misma- se determina en forma más precisa cuando la expresión es considerada en la conexión en que es formulada. Esta conexión puede ser lingüística (el contexto) o no lingüística (la situación).

De lo dicho se infiere que las reglas de Técnica Legislativa deben propender, fundamentalmente, a minimizar los problemas del lenguaje natural, estableciendo reglas que sirvan a la uniformidad en la redacción de las normas facilitando así la construcción de una base de datos jurídica y la interpretación del texto normativo.

#### El texto normativo

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define al texto como el enunciado o conjunto de enunciados orales o escritos que el lingüista somete a estudio, aunque también un texto es la sucesión coherente y cohesiva de oraciones.

Tanto la cohesión como la coherencia son conceptos atinentes a la interpretación de los textos puesto que ambos se manifiestan a través de la gramática y de la selección de los vocablos.

El objeto de estudio de la Técnica Legislativa es el texto normativo, esto es, el texto como sucesión coherente y cohesiva de oraciones que conducen a establecer un supuesto jurídico o antecedente y sus consecuencias jurídicas concretas. Pero ello no está referido a su contenido sustantivo, sino a su aspecto formal.

De ahí que un manual de técnica legislativa sólo puede aludir a las características temáticas, pues su finalidad es la de guardar la coherencia del

texto que, como tal, es una fórmula lingüística escrita en un sistema de símbolos que es el lenguaje natural.

### Requisitos de los textos normativos

Denominaremos aquí requisitos de los textos normativos a lo que Pagano<sup>13</sup> llama principios. Así incluye los principios de comprensibilidad, de claridad y de legalidad.

#### 1. La comprensibilidad

Este requisito constituye la síntesis de lo que un texto normativo debe tener. Es el común denominador y el fin al que se encaminan todas las reglas de técnica legislativa.

El texto normativo es un mensaje. Todo mensaje presupone dos sujetos: el emisor que produce el mensaje y el destinatario al cual el mensaje está dirigido, quien lo recibe.

El mensaje es el medio o el instrumento mediante el cual se establece la comunicación entre dos sujetos.

La comunicación se verifica si el mensaje es conocible y comprensible. Si bien los conceptos pueden aparecer superpuestos en algún sentido, el mensaje es conocible cuando se puede saber que el mensaje existe. Es decir, aún un texto normativo considerado como objeto y no como un texto cargado de significado. La conocibilidad, entonces, se relaciona con el documento que contiene el mensaje.

Otra cosa es la comprensión del texto, que se relaciona con el significado del mensaje y su posibilidad de aprehensión por parte del destinatario.

Para ello se requiere que el mensaje esté bien redactado desde el punto de vista gramatical y sustantivo. Es decir, que no tenga ambigüedades semánticas o sintácticas, vaguedad terminológica, contradicciones, etc.

Yendo al mensaje legislativo, es un texto escrito susceptible de significado, que produce consecuencias jurídicas.

---

<sup>13</sup> Pagano Rodolfo. *Le direttive di tecnica legislativa in Europa. Quaderni di documentazione. Camera dei Deputati. Pag. XXXVIII.*

*La comprensibilidad del mensaje legislativo depende por un lado de su calidad de redacción y por el otro, de la capacidad receptiva del destinatario.*

*Es con relación al destinatario que se analiza el lenguaje como vehículo del mensaje. El lenguaje que se utilice determinará qué receptores pueden comprenderlo y quienes no.*

*Si el lenguaje es el ordinario, podrá ser comprendido por cualquiera; no así si el lenguaje es técnico o jurídico.*

*La respuesta que da Pagano se inspira en dos diversas ideologías: 1) que lo democrático prevalece a lo iluminista por el cual la comprensión de la ley debe ser posible a todos y no atributo de pocos porque la ley debe ser escrita en el lenguaje corriente, en modo simple y claro; 2) que los inspirados en conceptos y operaciones de orden científico y de certeza del derecho que han guiado la gran actividad codificadora del siglo pasado y según el cual el lenguaje de la ley debe ser riguroso, unívoco y especializado.*

*La ley debe ser redactada utilizando, en la medida de lo posible, el lenguaje ordinario.*

*Pero el lenguaje ordinario no siempre refleja lo que el emisor del mensaje pretende decir, y ello por diversas razones entre las que se encuentran la complejidad de las relaciones sociales que conllevan la complejidad de las normas jurídicas. Además, el ciudadano común no tiene posibilidad alguna de comprender la norma insertada en el sistema jurídico, aunque pueda comprender el significado de una norma aislada.*

*La comprensión del mensaje legislativo es óptima cuando el destinatario lo entiende con el mismo sentido en que fue emitido.*

*Es decir, una norma se encuentra en el estadio del pensamiento del emisor y lo consigna por escrito. Sancionado el mensaje por el órgano legislador, pasa a ser un mensaje legislativo.*

*Finalmente, el receptor o destinatario aprehende el mensaje siempre con un significado distinto del atribuido por el emisor. Aunque más no sea por algún detalle.*

*Es mediante la técnica legislativa que se aproxima esta distancia entre el sentido atribuido al mensaje por el emisor y el recibido por el destinatario.*



*Pero no sólo mediante la técnica legislativa se zanja la distancia entre el significado atribuido y el recibido. Las reglas de interpretación jurídica se convierten para el legislador en instrumentos de técnica legislativa a ser tenidas en cuenta para la redacción del mensaje legislativo.*

## *2. La claridad*

*El requisito de la claridad se evidencia tanto en el uso de los términos como en las previsiones normativas en materia de competencia, autoridad de aplicación, financiamiento o sanciones. Todos estos extremos deben estar contemplados en la norma ya que hacen posible su aplicación sin tener que recurrir a otras normas de jerarquía inferior que la complementen, muchas veces, violando el principio de reserva legal; tal como ocurre en los casos en que se omite la graduación de las sanciones.*

## *3. El principio de legalidad*

*Aquí sí, en coincidencia con Pagano<sup>14</sup>, designamos a la legalidad como un principio. La legalidad es un principio fundamental del sistema republicano de gobierno. En nuestra Constitución Nacional está establecido en los artículos 14, 19, 31 y 33.*

*A este principio deben obedecer todos los actos de gobierno, y por ende, los actos legislativos.*

*Por lo tanto, corresponde al redactor legislativo la preservación de este principio en su tarea, advirtiendo tal circunstancia, con el fin de evitar declaraciones de inconstitucionalidad en las normas que elabora.*

### *Publicidad del mensaje legislativo*

*El mensaje legislativo debe ser llevado a conocimiento del destinatario. En la Argentina ha significado un gran avance el dictado del Decreto N° 1172 del 3 de diciembre de 2003 (B.O.R.A. 04/12/2003), que en su artículo 6° establece el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria de la totalidad de las secciones del Boletín Oficial de la República Argentina, durante el día hábil administrativo de su publicación gráfica. Asimismo, el artículo 7° dispone que los anexos de los actos administrativos emanados del Poder Ejecutivo Nacional*

<sup>14</sup> Pagano Rodolfo. *Le direttive di tecnica legislativa in Europa. Quaderni di documentaciones. Camera dei Deputati. Pag. XXVI*